HOUSE OF COMMONS
CANADA

UPDATING CANADA'S CITIZENSHIP LAWS: ISSUES TO BE ADDRESSED

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

Hon. Andrew Telegdi, P.C., M.P.
Chair

November 2004

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

105-01795/

UPDATING CANADA'S CITIZENSHIP LAWS: ISSUES TO BE ADDRESSED

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

Hon. Andew Telegdi, P.C., M.P.
Chair

November 2004

STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

CHAIR

Hon. Andrew Telegdi, M.P.	*(Kitchener—Waterloo, ON)*

VICE-CHAIRS

Meili Faille, M.P.	*(Vaudreuil-Soulanges, QC)*
Inky Mark, M.P.	*(Dauphin—Swan River—Marquette, MB)*

MEMBERS

Diane Ablonczy, M.P.	*(Calgary—Nose Hill, AB)*
Hon. David A. Anderson, M.P.	*(Victoria, BC)*
Colleen Beaumier, M.P.	*(Brampton West, ON)*
Roger Clavet, M.P.	*(Louis-Hébert, QC)*
Hon. Hedy Fry, M.P.	*(Vancouver Centre, BC)*
Helena Guergis, M.P.	*(Simcoe—Grey, ON)*
Rahim Jaffer, M.P.	*(Edmonton—Strathcona, AB)*
Bill Siksay, M.P.	*(Burnaby—Douglas, BC)*
Lui Temelkovski, M.P.	*(Oak Ridges—Markham, ON)*

CLERK OF THE COMMITTEE

Bill Farrell

ANALYST TO THE COMMITTEE

Benjamin Dolin

THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

has the honour to present its

THIRD REPORT

In accordance with its permanent mandate under Standing Order 108(2), your Committee has conducted a study "Updating Canada's Citizenship Laws: Issues to be Addressed" and reports its findings:

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

THE ISSUES 2

1. Residency Requirement for Grant of Citizenship 2
2. Knowledge Requirements for Grant of Citizenship 4
3. Loss of Citizenship — Second Generation Born Abroad 4
4. Loss of Citizenship — Revocation 5
   - i) Revocation for false representation, fraud or knowingly concealing material circumstances 5
   - ii) Revocation through the Security Certificate Process 6
   - iii) Annulment 7
5. Transitional Provisions 7
6. Restoration of Citizenship: "The Lost Canadians" 8
7. Denial of Citizenship by Governor in Council 10
8. Prohibitions 12
9. The Role of Citizenship Officials (Judges or Commissioners) 12
10. Oath of Citizenship 13
11. Adoption 14
12. Delays in Processing 15

GUIDING PRINCIPLES 15

MINUTES OF PROCEEDINGS 19

INTRODUCTION

Citizenship is an acknowledgment by the state of membership in the Canadian community. It represents a sharing of sovereignty and a social contract between individuals and the larger political unit. Practical benefits flow from this status, such as the right to vote, the right to enter or remain in Canada, and the right to travel abroad with a Canadian passport. But citizenship is also highly symbolic. It is an expression of common values, a shared history and collective aspirations.

Prior to 1947 and the introduction of Canada's first *Citizenship Act*, there was legally no such thing as Canadian citizenship. Both native-born and naturalized citizens were considered British subjects. Canada was the first Commonwealth member to establish a citizenship status that was distinct from the "mother country." The 1947 legislation clearly played an important role in the development of Canada's national identity.

Thirty years later, the current *Citizenship Act* came into force. Intended to modernize the citizenship regime, the legislation removed special treatment for British nationals, established citizenship as a right, rather than a privilege, for qualified applicants, and encouraged naturalization by removing or lowering barriers to citizenship.

Canada has changed since 1977 and there is widespread recognition that it is time that our citizenship legislation was again revised. There have already been attempts to update and strengthen Canada's *Citizenship Act*. Only 10 years after it came into force, the Progressive Conservative government of Brian Mulroney signalled its desire to bring in amendments and released a discussion paper entitled *Proud to be Canadian*. Public input was received, but no legislative action was taken. The Liberal government elected in 1993 announced its intention to revise Canada's citizenship laws and asked for this Committee's advice. In June 1994, the report *Canadian Citizenship: A Sense of Belonging* was tabled in the House of Commons.

A series of bills followed, none of which were passed. Bill C-63, introduced in the first session of the 36th Parliament, died on the Order Paper. Its successor, Bill C-16, was introduced in the second session of that same Parliament and passed third reading stage in the House of Commons in May 2000. However, it died on the Senate *Order Paper* when the election was called. Bill C-18, *An Act respecting Canadian citizenship*, was introduced in the second session of the 37th Parliament and this Committee held hearings across the country and received extensive and thoughtful input from numerous groups and individuals. Clause-by-clause consideration was begun by the Committee but not completed and the legislation again died when Parliament was prorogued in late 2003.

The government has again signalled its intention to introduce new citizenship legislation and has asked this Committee to provide advice and guidance before the new bill is drafted. To this end, the Committee passed a motion on 28 October 2004 providing that the evidence and documentation presented to the Committee during the 36th Parliament and the second Session of the 37th Parliament in relation to our study of citizenship legislation be deemed received by the Committee in this session. We have reviewed this material and identified what we believe to be the key issues that must be addressed in any future legislation.

The Minister has indicated that new citizenship legislation will be tabled in the very near future, most likely in February 2005. Given the upcoming Christmas break of the House of Commons and other commitments arising from the Committee's mandate, we had little time available for this review. As the Minister has also informed us that the bill will be referred to the Committee after first reading, we have decided to simply set out the key concerns that the new legislation must tackle. We have avoided delving into precise legislative recommendations, with one exception: our recommendation to remedy the situation of the so-called "Lost Canadians."

THE ISSUES

In the course of the Committee's study of Bills C-63, C-16 and C-18, we received submissions on all aspects of the proposed legislation, as well as the value that citizenship holds for Canadians. The Committee has identified the following issues as being of particular importance, but realizes that other concerns may arise following the introduction of a new citizenship bill.

1. Residency Requirement for Grant of Citizenship

The current *Citizenship Act* requires a three-year period of residency before a permanent resident can be naturalized as a citizen. However, the term "residency" is not defined. As a result, judicial decisions with conflicting interpretations have complicated the application of the law. An early decision of the Federal Court held that actual physical presence in Canada was not necessary in order to fulfil the legislative requirement.[1] The judge in that case determined that all that was necessary was that the applicant show a significant attachment to Canada throughout the period, even if physically absent. Attachment could be established by indicators such as residential real estate holdings, accounts in Canadian banks, investments, club memberships, provincial driving licences, and so on. As a result, some applicants have been granted Canadian citizenship even though their actual time in Canada amounted to only a few months or less. Other decisions of the Federal Court have applied a different standard.

---

[1] *Re Papadogiorgakis*, [1978] 2 F.C. 208.

Bill C-18 would have clarified the residency requirement by defining residence as actual physical presence in Canada. It would also have required an accumulated three years (1,095 days) of residence within the previous six years.

Some witnesses argued that it is impractical for many people with business and family commitments outside of the country to be physically present for the period of time required. Greater flexibility was suggested and some pointed to section 28 of the *Immigration and Refugee Protection Act* as a possible guide. That Act's residency requirement will be met if the person is:

- physically present in Canada;
- outside Canada accompanying a Canadian citizen who is their spouse or common-law partner or, in the case of a child, their parent;
- outside Canada employed on a full-time basis by a Canadian business or in the public service of Canada or of a province;
- outside Canada accompanying a permanent resident who is their spouse or common-law partner or, in the case of a child, their parent and who is employed on a full-time basis by a Canadian business or in the public service of Canada or of a province; or
- referred to in regulations providing for other means of compliance.

An exception to the physical residency requirement is currently made for the foreign spouses of Canadian citizens working abroad with the Canadian armed forces, the federal public service, or the public service of a province. Bill C-18 would have expanded this to common-law (including same-sex) partners.

The Committee believes that these concerns must be addressed in future legislation. A clarification of what constitutes "residency" would be welcomed. However, given the realities of life in an increasingly global society, means of compliance other than physical presence should be considered and the provisions of the *Immigration and Refugee Protection Act* would be an appropriate point of reference.

We also note the submissions of witnesses with respect to refugees who have been granted permanent residence in Canada following what is often a very lengthy determination process at the Immigration and Refugee Board. The witnesses suggested that credit be given to citizenship applicants for the time spent in Canada prior to the determination of their refugee claim. It was argued that their time in the country during that period is not qualitatively different than their time in

the country after being accepted as permanent residents. Future legislation should take this issue into account.

2. Knowledge Requirements for Grant of Citizenship

The *Citizenship Act* requires that an applicant for citizenship demonstrate an "adequate knowledge of one of the official languages of Canada" and an "adequate knowledge of Canada and of the responsibilities and privileges of citizenship." Applicants are required to pass an exam, although the Minister has the discretion to waive the requirements on compassionate grounds and has done so for various groups, such as people over 60 years of age.

Many witnesses referred to the lack of a definition for the term "adequate knowledge" and suggested that the legislation should be more precise. It was also argued that, for greater clarity, specific waivers could be included in the Act; that is, the legislation could identify particular groups — for example, the elderly, refugees or others suffering from post-traumatic stress, or those with learning disabilities — as being exempt from the adequate knowledge requirements. The Committee believes that these recommendations should be reflected in future citizenship legislation.

3. Loss of Citizenship — Second Generation Born Abroad

There is provision in the *Citizenship Act* for the loss of derivative citizenship for people who were born outside Canada after 1977 and who are citizens because one of their parents has derivative citizenship (i.e., the parent was also born abroad to a Canadian citizen). A "second generation born abroad" Canadian will lose their citizenship when they turn 28 unless they make an application to retain it, have registered as a citizen, and have either lived in Canada for at least one year prior to the application or can establish that they have a substantial connection to Canada.

Witnesses expressed two main concerns about this provision: first, that the automatic loss of citizenship in any situation is problematic and could in some cases result in a person being rendered stateless; and, secondly, there is no notice provision and most people in this situation will likely be unaware of the legislative requirements.

These concerns must be addressed. Statelessness cannot be permitted to result from any legislated process. The Committee is also concerned about the apparent arbitrariness of the "cut-off" date. The suggestion of some witnesses that an appeal process should be available merits consideration.

4. Loss of Citizenship — Revocation

One of the most contentious issues addressed in the course of the Committee's hearings was the process relating to the revocation of citizenship for naturalized citizens. Bill C-18 contained three proposed revocation processes: one that may be referred to as "standard" revocation; a second that involved a security certificate due to the sensitivity of evidence relating to allegations that the person had violated human or international rights or was involved in organized crime; and, a third administrative process referred to as annulment.

i) Revocation for false representation, fraud or knowingly concealing material circumstances

The current *Citizenship Act* provides that the Governor in Council may make an order that a person ceases to be a citizen where the person obtained citizenship or permanent residence by false representation, fraud, or by knowingly concealing material circumstances. The order can only be made following a report of the Minister of Citizenship and Immigration. The Act sets out the procedure the Minister must follow, beginning with notice to the individual. The person may request that the Minister refer the case to the Federal Court. If referred, a judge of the Court must agree that, on a balance of probabilities, the person improperly obtained citizenship before the Minister may make a report to Cabinet.

Bill C-18 would have revised the revocation process by removing the involvement of the Governor in Council and significantly streamlining the removal process. However, it did not propose to change the actions that could ground a revocation application, i.e., false representation, fraud or knowingly concealing material circumstances.

Most witnesses were supportive of moving the revocation power from Cabinet to the courts. They argued that important questions of fact and law must be determined in the normal judicial process, free from political interference. There was, however, significant debate regarding the standard of proof, with many arguing that the civil standard currently applied in Federal Court citizenship hearings does not adequately protect citizens.

The Committee believes that future citizenship legislation should specify the requisite standard of proof in revocation proceedings and urges the government to take into account the extremely serious ramifications that flow from a revocation order. We note that our country's worst criminals benefit from a presumption of innocence and the requirement that the state prove an offence beyond a reasonable doubt. There can be no question that a loss of citizenship engages section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the yet-to-be-introduced citizenship bill must adequately address this important issue.

The Committee also reiterates that any process under Canada's citizenship legislation should not result in a person being rendered stateless.

The proposed consolidation of revocation and deportation processes in Bill C-18 was also discussed. Currently, if a person's citizenship is revoked, a second process must be commenced in the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board for a declaration that they are inadmissible to Canada. Bill C-18 would have permitted the Minister to seek a second judgment from the Federal Court regarding inadmissibility after a ruling that the person's citizenship was revoked. While the bill provided that the technical rules of evidence would apply to the revocation hearing, the judge could receive any evidence considered credible or trustworthy for the purpose of the inadmissibility hearing.

Many witnesses were supportive of streamlining the removal process, but the Committee hopes that the government will be able to allay the concerns surrounding evidentiary standards in removal proceedings.

ii) Revocation through the Security Certificate Process

Bill C-18 would have also created a special revocation process for those accused of terrorism, war crimes or organized crime. The proposal would have allowed for the use of protected information in these cases when a judge determined that disclosure could be injurious to national security or to the safety of any person. The subject of the revocation proceeding would be given only a summary of the evidence, with the judge excluding any information deemed to be sensitive. This procedure mirrored the provisions in sections 76-81 of the *Immigration and Refugee Protection Act* relating to the protection of information on security grounds. As in "standard" revocation proceedings, it was anticipated that the revocation decision would be made on the balance of probabilities. However, no appeal or judicial review would be permitted.

The witnesses who addressed this process objected to it most strenuously, arguing that it violates the most basic tenets of due process. The Committee understands that court challenges have been attempted in the immigration context. While the security certificate process has been upheld thus far, other cases are still pending.

The Committee finds the security certificate process troubling. We note that there will soon be a Parliamentary review of Canada's anti-terrorism legislation. The Minister of Justice has suggested that this should involve an expansive evaluation, including not only the *Anti-terrorism Act*, but other similar legislation relating to the protection of sensitive information. Pending the results of this review, the Committee believes it would not be appropriate to include a security certificate process in our *Citizenship Act*.

The Committee realizes there may be a need in some instances to protect certain sources, including information provided in confidence by foreign governments. However, we note that the provisions of the *Canada Evidence Act* already permit the government to protect sensitive information in any proceeding through the issuance of a prohibition certificate.

iii) Annulment

In addition to the mechanisms for revoking citizenship, Bill C-18 would have given the Minister a new power to issue an annulment order. Such an order would have had the effect of voiding any acquisition, retention, renunciation or resumption of citizenship. A limited period of applicability was provided in the bill — the power would have to be exercised within five years of the original citizenship decision — and the person would be given notice regarding the proposed order, after which he or she could make representations to the Minister. There would not have been a formal hearing and no appeal of an annulment order would have been permitted. Although such a decision could be judicially reviewed by the Federal Court, the grounds of review would be considerably narrower than if an appeal were allowed.

Many witnesses suggested that annulment would create "probationary citizens" and argued that it should be deleted. Others argued for greater due process guarantees, such as an independent decision-maker and a right of appeal.

The Committee appreciates the concerns expressed by witnesses and questions the need for an administrative process of annulment. The government has expressed its intention to move to a fully judicial revocation process in an effort to remove the perception of unfairness inherent in the current system. It therefore seems anomalous that it would seek to create an administrative revocation power from which no appeal would be permitted.

5. Transitional Provisions

A new citizenship bill will of course have to address the issue of processes that are currently underway under the existing legislation. Should they be discontinued and proceedings commenced under the new legislation, if appropriate? In Bill C-18, the government had proposed a transitional provision that would have allowed pending revocation proceedings to continue under the current Act if some evidence had been received or a decision already rendered by the Federal Court.

Some witnesses objected to maintaining proceedings under the current legislation. They argued that if Parliament, in responding to the perception that the current practice is unfair, sees fit to switch to a fully judicial process, it would be

illogical to maintain pending proceedings. Some likened the proposal to abolishing capital punishment but allowing the execution of a person whose trial had already begun or who was on death row at the time the law changed.

The Committee shares the concern expressed by witnesses about maintaining ongoing citizenship revocation proceedings when a new Act comes into force. New citizenship legislation would obviously be intended to improve upon the existing system. It may therefore be appropriate that individuals engaged in revocation proceedings when the new law takes effect be given the choice of proceeding under the new legislation or under the 1977 *Citizenship Act*.

6. Restoration of Citizenship: The "Lost Canadians"

Another issue that has garnered much attention involves citizens who were born in Canada and lost their status when they were minors because their "responsible parent" took the citizenship of another country. These are the so-called "Lost Canadians."

From 1947, when Canada's first *Citizenship Act* came into effect, to February 1977, when the current legislation repealed the former, dual citizenship was not recognized. This was not unusual for the time and, indeed, many countries today still do not permit their citizens to hold a second nationality. However, the Committee heard extensive evidence of the hardship this provision has wrought and the strange anomalies that have been created as a result of section 18(1) of the 1947 Act. It read:

> Where the responsible parent of a minor child ceases to be a Canadian citizen under section sixteen [acquisition of another nationality] or section seventeen [renunciation where dual nationality] of this Act, the child shall thereupon cease to be a Canadian citizen if he is or thereupon becomes, under the law of any other country, a national or citizen of that country.

A "responsible parent" was defined in the legislation as the father if the child was born in wedlock, or the mother if the child was born out of wedlock or if the mother was widowed or had legal custody of the child by court order. Thus, a Canadian-born child who automatically received another citizenship through his father would have lost his Canadian status even though his mother remained Canadian and may have wanted her child to remain Canadian as well. Temporal issues give rise to another apparent anomaly. A Canadian-born child whose father took another citizenship on 15 February 1977 would have kept his Canadian status, but if his father had been naturalized in another country just one day earlier, the child would have lost the citizenship of his birth country.

The incongruities do not end there. The Committee notes that the former Act required foreign-born children of Canadian mothers to undergo security checks and

swear an oath before being granted citizenship, while foreign-born children of Canadian fathers were granted citizenship merely by applying. This was held to violate the equality provision of section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* by the Supreme Court of Canada.[2] As a result, children born abroad to Canadian mothers now have an automatic right of citizenship, whereas children born in Canada to Canadian mothers may have lost their Canadian citizenship if the father took another nationality between 1947 and 1977. It is indeed odd that in a family that emigrated, the Canadian-born children would lose their Canadian citizenship if their father took another nationality within the relevant time frame, while the children born to a Canadian parent abroad would not.

Currently, a person who lost their Canadian citizenship as result of section 18(1) of the 1947 Act must become a permanent resident and must reside in Canada for one year immediately before making a citizenship application. While the residency requirement to resume citizenship is shorter than that for "first-time" citizens, until recently there was still the requirement that the applicant obtain permanent residence in the usual manner i.e., they had to apply under an existing immigration category, such as the skilled worker point system or a family class sponsorship. However, in May 2003, then Minister Denis Coderre announced that people who ceased to be citizens as minors would no longer have to meet the normal selection criteria; they would be automatically eligible for permanent resident status, although they would be subject to other admissibility requirements, such as public health, criminality, security checks and a financial test. Thus, the new policy permits these individuals to be accepted as permanent residents as long as they can support themselves and are not inadmissible for criminal or security reasons. They are exempt from the medical inadmissibility requirement related to an excessive demand on the health-care system, but do have to pay the usual processing and landing fees of $1,475 per adult.

Some of the "Lost Canadians" criticize this policy as not going far enough. They resent the fact that they have to apply for permanent residence when they feel that they *are* citizens and that their birthright has been unfairly taken from them. They also suggest it is impractical for many to meet a residency requirement given family and employment commitments. While Bill C-18 would have modified the residency obligation to allow some flexibility in the time available to meet the requirement — it was proposed that the applicant would only have to be physically present in Canada for 365 days out of the two years preceding the application — the Committee's witnesses clearly objected to the permanent residence prerequisite in principle and, for them, fine-tuning that process is not a satisfactory response.

Potentially, tens of thousands of people lost their citizenship when emigrating with their parents between 1947 and 1977. If these individuals are given an

---

[2] *Benner v. Canada (Secretary of State)*, [1997] 1 S.C.R. 358.

unqualified right to return to Canada as citizens, the possibility exists that thousands of people who have not paid taxes in Canada could avail themselves of Canadian social services and health benefits. The question of restrictions with respect to the character of those applying to resume their citizenship has also been debated, with some arguing that relaxing the current requirements could mean that convicted criminals would be eligible to resume their Canadian citizenship. The Committee notes, however, that private members' bills intended to address the "Lost Canadians" situation would not have overridden national security concerns. Bill S-2 from this parliamentary session, for example, would not change the fact that anyone applying for resumption of citizenship could be refused if the federal Cabinet determines that there are reasonable grounds to believe they will engage in activity that is a threat to the security of Canada or is part of a pattern of organized criminal activity.

In any event, Canadian citizens today may leave the country and freely return as citizens at any point in the future, regardless of whether they have ever paid taxes in Canada or have been convicted of crimes in the interim. There is an arbitrary line — 15 February 1977 — which the Committee finds troubling.

The Committee recommends that any person born in Canada who lost their Canadian citizenship as a child because their parent acquired the nationality of another country should be eligible to resume their citizenship without first becoming a permanent resident and without having to meet a residency requirement.

7. Denial of Citizenship by Governor in Council

Clause 21 of Bill C-18 contained a contentious provision that would have authorized the Cabinet to deny citizenship to an applicant when "there are reasonable grounds to believe that a person has demonstrated a flagrant and serious disregard for the principles and values underlying a free and democratic society." The stated purpose for this provision was to deny citizenship to people who publicly promote ethnic hatred or who are known to have committed horrible crimes abroad for which they have never been convicted.

But what are the principles and values this public interest provision would entail? In the case of *R.* v. *Oakes*,[3] former Chief Justice Dickson made reference to the values underlying a free and democratic society in his analysis of section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. At page 136 of the *Oakes* decision, Dickson C.J. stated:

> The Court must be guided by the values and principles essential to a free and democratic society which I believe embody, to name but a few, respect

[3] [1986] 1 S.C.R. 103.

> for the inherent dignity of the human person, commitment to social justice and equality, accommodation of a wide variety of beliefs, respect for cultural and group identity, and faith in social and political institutions which enhance the participation of individuals and groups in society.

These specific values are presented as examples, and thus cannot be said to form an exhaustive list. What else might be included? Others attempts have been made to define the principles that underlie our society. For example, in his work with the Citizens' Commission, Keith Spicer identified the following as core Canadian values: equality and fairness; respect for minorities; consultation and dialogue; accommodation and tolerance; compassion and generosity; respect for Canada's natural beauty; and respect for Canada's world image of peace, freedom and non-violent change.[4] Could these values be invoked to deny citizenship?

Noted constitutional scholar Peter Hogg states that the reference to a "free and democratic society" is too vague to provide much assistance in assessing legislative objectives in the course of an analysis of section 1. He notes that the Courts have accepted numerous grounds for limiting Charter rights as being consistent with Canadian democratic values.[5] Arguably then, in the context of this clause from Bill C-18, what would constitute grounds for denying citizenship is equally unclear. Citizenship and Immigration Canada has indicated that the provision could be used to target hate mongers, as one example, but it clearly could be used for other situations not yet identified. According to some witnesses who appeared before the Committee, this could be problematic. As one witness stated:

> In this area, it is better to be specific, rather than general. A limitation on the freedom of expression can withstand a *Charter* challenge only if there is minimal impairment of the right. The problem prompting the provision in the bill, that is to say hate speech, should be mentioned specifically.

The Committee is not convinced that the power of Cabinet to deny citizenship on vaguely worded grounds to otherwise qualified applicants is necessary or appropriate. We also share the concerns of witnesses regarding the proposal in Bill C-18 that there be no right of appeal or judicial review of a Governor in Council denial of citizenship.

8. Prohibitions

Currently, the prohibitions under which a grant of citizenship can be denied relate mainly to criminal activity in Canada or abroad, or unresolved immigration matters. Bill C-18 would have expanded the list somewhat. Indictable offences

---

4 Keith Spicer, "Values in Search of a Nation," in Robert K. Earle and John D. Wirth, eds., *Identities in North America: The Search for Community*, Stanford University Press, Stanford, 1995, p. 13-28.

5 Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Scarborough, 1997, Vol. 2, p. 35-5.

committed outside Canada would be taken into account and treated in the same way as those committed in Canada. The prohibition relating to offences abroad would have applied to the entire criminal process: being charged with, on trial for, and requesting appeals and reviews of such offences. A new prohibition proposed in Bill C-18 would have seen a one-year delay in the grant of citizenship where the person had been convicted of two or more summary conviction offences. The bill also would have precluded citizenship for anyone under a removal order, or subject to an inquiry under the *Immigration and Refugee Protection Act* that could lead to removal or the loss of permanent residence status.

It was the issue of criminal charges and convictions outside of Canada that witnesses found most problematic. Many of the world's judicial systems are not on par with Canada's and witnesses urged the Committee to recognize the criminalization of political activities in some countries. The fact that Bill C-18 would have made an outstanding foreign charge a permanent bar to obtaining citizenship was also criticized as unreasonable.

The Committee shares the concerns expressed by witnesses relating to foreign convictions and outstanding foreign charges that render applicants ineligible for citizenship. The government should consider establishing a process to address such charges to ensure that they are not abusive or the result of an unfair judicial process.

9. The Role of Citizenship Officials (Judges or Commissioners)

Under the current Act, citizenship judges are responsible for making decisions on citizenship applications, presiding over citizenship ceremonies and administering the oath of citizenship to new citizens. They are appointed by the Governor in Council and are considered at arms-length from the department.

Bill C-18 would have eliminated citizenship judges. Their substantive duties would have been taken over by the public service, acting under the delegated authority of the Minister. Their ceremonial duties would have been taken over by full-time or part-time citizenship commissioners, appointed by the Governor in Council.

In essence, it was proposed that the decision-making powers regarding citizenship grants would be dealt with administratively by department employees. Citizenship and Immigration Canada officials argued that this would create a more efficient system, particularly if changes clarifying citizenship requirements, such as residency and knowledge requirements, removed much of the discretionary nature of such decisions.

The Committee expects that future citizenship legislation will address the concern expressed by witnesses that where there is discretion involved in the grant of citizenship relating to questions of residency and adequate knowledge, it should be exercised by a person who is independent of the department. When we speak of such discretion, however, it should be clear that the Committee is not referring to cases involving ineligibility due to criminality or national security concerns. We have suggested that the government consider establishing a process to assess foreign charges and convictions, but do not believe that there should otherwise be discretion in the grant of citizenship when criminal and security prohibitions are apparent.

10. Oath of Citizenship

The current oath of citizenship is as follows:

> I swear (or affirm) that I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second, Queen of Canada, Her Heirs and Successors, and that I will faithfully observe the laws of Canada and fulfil my duties as a Canadian citizen.

Bill C-18 had proposed changing the oath to:

> From this day forward, I pledge my loyalty and allegiance to Canada and Her Majesty Elizabeth the Second, Queen of Canada. I promise to respect our country's rights and freedoms, to uphold our democratic values, to faithfully observe our laws and fulfil my duties and obligations as a Canadian citizen.

The Committee received various recommendations regarding the oath. Some argued that specific reference should be made to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Some suggested that reference to the Queen should be deleted. Witness opinion was divided, but it is clear to the Committee that the content of the oath is an important and contentious issue.

The Committee is not prepared to attempt its own draft of the oath of citizenship at this time, but expects that the government will take into account witness suggestions when crafting a statement that embodies our rights and responsibilities as citizens of Canada. We recognize the importance of involving the public in this process and when citizenship legislation is referred to the Committee later in this Parliamentary session, we intend to call upon Canadians to specifically address this issue.

11. Adoption

Canadian citizens who adopt children outside of Canada can face a lengthy process in bringing their children into the country. In contrast, children born to Canadian citizens abroad are automatically citizens. Currently, a foreign-born child adopted by a Canadian must first obtain permanent residence status. After meeting residency and other *Citizenship Act* requirements, they would be able to apply to become naturalized Canadians. The immigration process can be time-consuming, requires the child to undergo medical screening and involves significant processing fees.

Bill C-18 would have allowed a foreign child adopted by a Canadian citizen to be granted citizenship without any permanent residence prerequisite. To respect the *Hague Convention on Intercountry Adoption*, the proposed legislation would have required a foreign adoption to meet specific criteria. The adoption would have to:

- be in the best interests of the child;
- create a genuine relationship of parent and child;
- be in accordance with the laws where the adoption took place and the laws of the country of residence of the adopting citizen; and,
- not be intended to circumvent immigration or citizenship law.

These provisions were also proposed in Bill C-18's predecessor, Bill C-16, which the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration studied and amended, and which was passed by the House of Commons on 30 May 2000. What was new in Bill C-18, however, was a clause that would have allowed for adoptions to take place after a person turned 18 years of age, so long as a genuine parent-child relationship existed prior to the child turning 18. This could have served a small number of applicants where a relationship had existed for many years — for example, foster children — but a legal adoption was only undertaken later in the adoptee's life.

In the course of the Committee's examination of Bill C-18, some witnesses expressed reservations regarding the proposal. One of the concerns expressed was that refusal of a citizenship application for an adopted child would only be subject to a judicial review in Federal Court. Refusal of a sponsorship application for permanent residence, on the other hand, can in many cases be appealed on humanitarian grounds to the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board. Some suggested that it would be illogical to have an inferior review process for citizenship applications involving adoption than for immigration applications involving adoption.

Most witnesses did, however, agree that the proposal was a step in the right direction and would be beneficial for adoptees and their families.

The Committee recommends that consideration be given to the issue raised by witnesses in respect of appeal rights for Canadians who adopt abroad.

12. Delays in Processing

Committee members are well aware of the delays involved in processing citizenship applications. Indeed, one would be hard-pressed to find a Member of Parliament whose constituency office has not had to grapple with this issue on behalf of applicants who can face a wait of a year or more in obtaining their citizenship. The Committee realizes that delays can result from a myriad of factors and that a significant issue is a lack of departmental resources.

The Committee understands that legislation in and of itself will not address the issue of processing delays. It is hoped, however, that a client-centred approach to the citizenship application process — involving improved processing times and more information for applicants about when they will get a response — will be an important consideration when drafting the new legislation.

GUIDING PRINCIPLES

Due to time constraints, the Committee has not been able to embark on a full review and discussion of the overarching principles that should form the foundation of a new *Citizenship Act*. However, we will attempt to list some of the principles suggested by witnesses that should be taken into account when the legislation is being drafted. As with the oath of citizenship, the Committee believes that when a citizenship bill is tabled by the government, there should be further public involvement in delineating the essential elements of Canadian citizenship.

The Committee refers to the government the following general principles, which we feel may be expressed in the form of a Preamble in the upcoming legislation:

- There must be equal treatment of Canadian-born and naturalized citizens;
- There should be no "probationary" citizenship status;
- The legislation should enhance English and French as the official languages of Canada;

- Citizenship should be seen as a right for those who qualify, rather than a privilege;
- No one should be deprived of Canadian citizenship if doing so would render them stateless;
- All determinations under the Act should be made by an independent decision-maker in a judicial process free from political influence; and,
- Rights come with citizenship, but also responsibilities.

Copies of the relevant Minutes of Proceedings (*Meeting Nos. 7, 8 9 and 11*) are tabled.

Respectfully submitted,

Andrew Telegdi

Hon. Andrew Telegdi, M.P.
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, November 25, 2004
(*Meeting No. 11*)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 9:15 a.m. this day, in Room 209 West Block, the Chair, Andrew Telegdi, presiding.

Members of the Committee present: David A. Anderson, Roger Clavet, Meili Faille, Hedy Fry, Bill Siksay, Andrew Telegdi and Lui Temelkovski.

Acting Members present: David Tilson for Inky Mark.

In attendance: *Library of Parliament*: Benjamin Dolin, Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study on Citizenship Issues.

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 9:18 a.m., the sitting was suspended.

At 9:19 a.m., the sitting resumed in public.

On motion of Roger Clavet, it was agreed, — That the Standing Committee on Citizenship and Immigration congratulates Benjamin Dolin on: the quality of his report, the pertinence of the summary and the relevance of the report's content and the accuracy of various points of view expressed.

At 9:22 a.m., the sitting was suspended.

At 9:23 a.m., the sitting resumed *in camera*.

It was agreed, — That the title of the report be: "Updating Canada's Citizenship Laws: issues to be addressed."

It was agreed, — That the Chair, Clerk and Analyst be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the draft report, as amended, be concurred in and that the Chairman be instructed to present it to the House.

Pursuant to Standing Order 81(5), the Committee resumed consideration of the Supplementary Estimates (A) 2004-2005: Votes 1a, 5a and 10a under the Department of

Citizenship and Immigration Canada referred to the Committee on Thursday, November 4, 2004.

It was agreed, — That Vote 1a carry.

It was agreed, — That Vote 5a carry.

It was agreed, — That Vote 10a carry.

ORDERED, — That the Chair report Votes 1a, 5a and 10a under Department of Citizenship and Immigration to the House.

The Committee proceeded to the consideration of matters related to Committee business.

It was agreed, — That the Chair be authorized to plan and finalize the budgets and itineraries for the Committee's travel in February and/or March 2005, and to present the said budget or budgets to the Subcommittee on budgets of the Liaison Committee and that the required staff accompany the Committee when it travels from place to place inside Canada, and that the Chair be authorized to seek an Order of Reference from the House of Commons for the Committee's travel.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

William Farrell
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

ACTUALISER LA LOI SUR LA CITOYENNETÉ DU CANADA : QUESTIONS À TRAITER

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

L'hon. Andrew Telegdi, député, c.p.
Président

Novembre 2004

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

ACTUALISER LA LOI SUR LA CITOYENNETÉ DU CANADA : QUESTIONS À TRAITER

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

L'hon. Andrew Telegdi, député, c.p.
Président

Novembre 2004

COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

PRÉSIDENT

L'hon. Andrew Telegdi, député	*(Kitchener—Waterloo, ON)*

VICE-PRÉSIDENTS

Meili Faille, député	*(Vaudreuil-Soulanges, QC)*
Inky Mark, député	*(Dauphin—Swan River—Marquette, MB)*

MEMBRES

Diane Ablonczy, députée	*(Calgary—Nose Hill, AB)*
L'hon. David A. Anderson, député	*(Victoria, C.-B.)*
Colleen Beaumier, députée	*(Brampton Ouest, ON)*
Roger Clavet, député	*(Louis-Hébert, QC)*
L'hon. Hedy Fry, députée	*(Vancouver-Centre, C.-B.)*
Helena Guergis, députée	*(Simcoe—Grey, ON)*
Rahim Jaffer, député	*(Edmonton—Strathcona, AB)*
Bill Siksay, député	*(Burnaby—Douglas, C.-B.)*
Lui Temelkovski, député	*(Oak Ridges—Markham, ON)*

GREFFIER DU COMITÉ

Bill Farrell

ANALYSTE DU COMITÉ

Benjamin Dolin

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes du paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a mené une étude s'intitulant « Actualiser la loi sur la citoyenneté au Canada : questions à traiter » et présente ses conclusions :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

QUESTIONS À ÉTUDIER 1

1. Obligation de résidence pour l'attribution de la citoyenneté 4
2. Connaissances exigées pour l'attribution de la citoyenneté 7
3. Perte de la citoyenneté — Enfants de la deuxième génération nés à l'étranger 4
4. Perte de la citoyenneté — Révocation 5
   - i) Révocation pour fausse déclaration, fraude ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels 5
   - ii) Révocation par la délivrance d'un certificat pour des raisons de sécurité 6
   - iii) Annulation 7
5. Dispositions transitoires 7
6. Réintégration dans la citoyenneté : les Canadiens déchus 8
7. Refus du gouverneur en conseil d'accorder la citoyenneté 10
8. Interdictions 12
9. Le rôle des responsables de la citoyenneté (juges ou commissaires) 12
10. Serment de citoyenneté 13
11. Adoption 14
12. Retards dans le traitement 15

PRINCIPES DIRECTEURS 15

PROCÈS-VERBAL 19

INTRODUCTION

La citoyenneté est la reconnaissance par l'État de l'appartenance à la communauté canadienne. Elle représente une participation à la souveraineté et un contrat social entre l'individu et l'autorité politique. La qualité de citoyen comporte des avantages concrets, comme le droit de vote, le droit d'entrer au Canada ou d'y rester et le droit de voyager à l'étranger avec un passeport canadien, mais elle revêt aussi une valeur très symbolique. Elle est l'expression de valeurs solidaires, d'une histoire commune et d'aspirations collectives.

Avant l'adoption de la première *Loi sur la citoyenneté* en 1947, il n'existait pas un droit de citoyenneté canadienne. Les citoyens de naissance et les citoyens naturalisés étaient considérés comme des sujets britanniques. Le Canada a été le premier pays du Commonwealth à établir une citoyenneté qui n'était pas celle de la « mère patrie ». La Loi de 1947 a de toute évidence joué un rôle important dans l'affirmation de notre identité nationale.

L'actuelle *Loi sur la citoyenneté* est entrée en vigueur 30 ans plus tard. Conçue pour moderniser le régime de citoyenneté, cette loi abolissait le traitement spécial réservé aux ressortissants britanniques, faisait de la citoyenneté un droit, plutôt qu'un privilège, pour les demandeurs admissibles et facilitait la naturalisation en supprimant ou en réduisant les obstacles à la citoyenneté.

Le Canada a changé depuis 1977; on reconnaît généralement que le temps est venu de réviser à nouveau le cadre législatif. Des tentatives ont déjà été faites pour actualiser et consolider la *Loi sur la citoyenneté*. Dix ans seulement après son entrée en vigueur, le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney a signalé son intention de la modifier et a publié un document de travail intitulé *Notre fierté nationale*. Il a consulté la population, mais aucun changement législatif n'en a résulté. Le gouvernement libéral élu en 1993 a annoncé son intention de réviser la législation canadienne sur la citoyenneté et a demandé l'avis du Comité. En juin 1994, celui-ci a déposé à la Chambre des communes le rapport *La citoyenneté canadienne : Un sentiment d'appartenance*.

Il s'en est suivi une série de projets de loi, dont aucun n'a été adopté. Le projet de loi C-63, présenté au cours de la première session de la 36e législature, est mort au *Feuilleton*. Son successeur, le projet de loi C-16, a été déposé pendant la deuxième session de la même législature et a franchi l'étape de la troisième lecture aux Communes en mai 2000. Il est toutefois mort au *Feuilleton* du Sénat lorsque des élections ont été déclenchées. Le projet de loi C-18, *Loi concernant la citoyenneté canadienne*, a été présenté au cours de la deuxième session de la 37e législature. Le Comité a tenu des audiences dans les différentes régions du pays et a reçu une foule de commentaires judicieux de la part de nombreux groupes et particuliers. Il a entamé l'étude article par article du projet de loi, mais n'a pu la terminer en raison de la prorogation du Parlement à la fin de 2003.

Une fois de plus, le gouvernement a signalé son intention de déposer un nouveau projet de loi sur la citoyenneté. Avant d'entreprendre la rédaction du texte, il a sollicité l'avis et les recommandations du Comité. À cette fin, le 28 octobre 2004, le Comité a adopté une motion selon laquelle les témoignages et les documents qui lui avaient été présentés durant la 36e législature et la 2e session de la 37e législature dans son étude des lois sur la citoyenneté étaient réputés avoir été reçus par lui au cours de la session actuelle. Il a examiné ces témoignages et documents et mis en évidence les principales questions qui, à ses yeux, devraient faire l'objet d'un futur projet de loi.

La ministre a indiqué que le nouveau projet de loi sur la citoyenneté serait déposé sous peu, très probablement en février 2005. Comme le congé de Noël de la Chambre des communes approche et que le Comité a aussi d'autres engagements qui découlent de son mandat, il a eu peu de temps à consacrer à cet examen. En outre, la ministre ayant précisé que le projet de loi serait renvoyé au Comité après la première lecture, celui-ci a décidé de faire état, sans plus, des principales questions auxquelles le texte de loi doit s'attaquer. Il a évité de recommander des mesures législatives bien précises, sauf une, qui consiste à remédier à la situation des Canadiens déchus.

QUESTIONS À ÉTUDIER

Dans son étude des projets de loi C-63, C-16 et C-18, le Comité a reçu des observations sur tous les aspects du texte de loi proposé et sur l'importance que revêt la citoyenneté pour les Canadiens. Il considère les questions suivantes comme étant d'une importance particulière, tout en réalisant que la présentation d'un nouveau projet de loi sur la citoyenneté pourrait faire surgir d'autres préoccupations.

1. Obligation de résidence pour l'attribution de la citoyenneté

L'actuelle *Loi sur la citoyenneté* exige trois années de résidence au Canada avant que la citoyenneté puisse être accordée, mais elle ne définit pas le terme « résidence ». Son application a donc été compliquée par des décisions judiciaires contenant des interprétations divergentes. La Cour fédérale a statué, à l'époque de l'entrée en vigueur de la Loi, que la présence effective au Canada n'était pas nécessaire pour satisfaire à l'obligation de résidence[1]. Selon le juge, il suffisait que le demandeur fasse état de liens manifestes avec le Canada pour toute la période, même s'il n'y avait pas été effectivement présent. Pour établir la réalité de ces liens, il pouvait s'appuyer sur des indicateurs comme des biens immobiliers servant de résidence, des comptes dans des banques canadiennes, des placements, l'appartenance à des clubs, la possession d'un permis de conduire délivré par une province, etc. Certains demandeurs ont par conséquent obtenu la citoyenneté canadienne en ayant passé au Canada quelques mois seulement, voire moins. En

[1] *Papadogiorgakis*, [1978] 2 C.F. 208.

revanche, d'autres décisions de la Cour fédérale ont été fondées sur des critères différents.

Le projet de loi C-18 clarifiait l'obligation de résidence en définissant la résidence comme une présence effective au Canada. Il exigeait aussi que le demandeur réside au Canada pendant au moins trois ans (1 095 jours) au cours des six ans précédant sa demande.

Des témoins ont fait valoir qu'il était pratiquement impossible pour beaucoup de personnes ayant des obligations professionnelles et familiales à l'étranger d'être effectivement présentes au Canada pendant la période requise et qu'une plus grande souplesse s'imposait. Certains ont suggéré de s'inspirer de l'article 28 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, selon lequel le résident permanent se conforme à l'obligation de résidence dès lors que, selon le cas, il :

- est effectivement présent au Canada,
- accompagne, hors du Canada, un citoyen canadien qui est son époux ou conjoint de fait ou, dans le cas d'un enfant, l'un de ses parents,
- travaille, hors du Canada, à temps plein pour une entreprise canadienne ou pour l'administration publique fédérale ou provinciale,
- accompagne, hors du Canada, un résident permanent qui est son époux ou conjoint de fait ou, dans le cas d'un enfant, l'un de ses parents, et qui travaille à temps plein pour une entreprise canadienne ou pour l'administration publique fédérale ou provinciale,
- se conforme au mode d'exécution prévu par règlement.

La Loi actuelle prévoit une exception à la règle de la présence effective pour les époux étrangers de citoyens canadiens qui travaillent à l'étranger dans les forces armées canadiennes, l'administration publique fédérale ou l'administration publique d'une province. Le projet de loi C-18 aurait étendu cette exception aux conjoints de fait (y compris aux conjoints de même sexe).

Le Comité est d'avis que la nouvelle loi doit tenir compte de ces préoccupations. Il serait bon de clarifier le sens de « résidence ». Toutefois, étant donné les réalités de la vie dans une société qui se mondialise de plus en plus, il faudrait prendre en considération d'autres moyens d'exécution que la présence effective; sur ce point, les dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* seraient un point de référence valable.

Le Comité a aussi pris en note les observations des témoins au sujet des réfugiés qui ont reçu la résidence permanente au Canada au terme d'un processus qui est souvent très long à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Des témoins ont suggéré de faire compter la période que les demandeurs de la

citoyenneté ont passée au Canada avant qu'une suite soit donnée à leur demande du statut de réfugié. Selon eux, cette période n'est pas différente sur le plan qualitatif du temps passé au Canada après l'octroi de la résidence permanente. La future loi devrait tenir compte de cette question.

2. Connaissances exigées pour l'attribution de la citoyenneté

La *Loi sur la citoyenneté* exige que les demandeurs fassent preuve d'une « connaissance suffisante de l'une des langues officielles au Canada » et d'une « connaissance suffisante du Canada et des responsabilités et avantages attachés à la citoyenneté ». Ils doivent à cette fin subir un examen, mais le ministre a le pouvoir de les soustraire à cette obligation pour des motifs d'ordre humanitaire, ce qu'il a fait pour différents groupes, tels que les gens de plus de 60 ans.

De nombreux témoins ont fait remarquer que l'expression « connaissance suffisante » n'était pas définie et que la loi devrait être plus précise. On a aussi soutenu que, pour plus de clarté, des dérogations précises pourraient être intégrées à la Loi, de façon à soustraire à cette obligation des groupes désignés, par exemple les personnes âgées, les réfugiés ou autres victimes de stress post-traumatique ou encore les personnes qui ont des troubles d'apprentissage. Le Comité estime que la future *Loi sur la citoyenneté* devrait tenir compte de ces suggestions.

3. Perte de la citoyenneté — Enfants de la deuxième génération nés à l'étranger

La *Loi sur la citoyenneté* prévoit la perte de la citoyenneté acquise par filiation pour les personnes qui sont nées à l'étranger après 1977 et qui possèdent la citoyenneté parce qu'un de leurs parents était devenu citoyen canadien par filiation (c.-à-d. né à l'étranger, lui aussi, d'un citoyen canadien). Un Canadien « de deuxième génération né à l'étranger » perd sa citoyenneté à l'âge de 28 ans sauf s'il demande à la conserver, se fait immatriculer comme citoyen et soit réside au Canada depuis au moins un an à la date de la demande, soit démontre qu'il a conservé avec le Canada des liens manifestes.

Les témoins ont exprimé deux grandes préoccupations au sujet de cette disposition : d'abord, la perte automatique de la citoyenneté, indépendamment de la situation, pose un problème et pourrait dans certains cas rendre des gens apatrides; ensuite, il n'y a pas de préavis, et la plupart des personnes visées risquent de ne pas être au courant des exigences législatives.

Ces questions sont à régler. Il n'est pas admissible qu'un processus prévu par la Loi fasse de quelqu'un un apatride. Le Comité est également préoccupé par l'arbitraire apparent de la date limite. La suggestion de certains témoins selon laquelle il devrait exister un mécanisme d'appel mérite considération.

4. Perte de la citoyenneté — Révocation

Un des points les plus litigieux soulevés au cours des audiences du Comité est le processus de révocation de la citoyenneté pour les citoyens naturalisés. Le projet de loi C-18 proposait trois mécanismes de révocation : le premier concernait la révocation qu'on peut qualifier d'« ordinaire »; le deuxième visait le dépôt d'un certificat attestant, sur la foi de renseignements de nature délicate, que la personne a porté atteinte aux droits humains ou internationaux ou est mêlée au crime organisé; le troisième était une procédure administrative d'annulation.

i) Révocation pour fausse déclaration, fraude ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels

L'actuelle *Loi sur la citoyenneté* prescrit que le gouverneur en conseil peut prendre un décret ayant pour effet de révoquer la citoyenneté d'une personne qui a obtenu sa citoyenneté ou sa résidence permanente au moyen d'une fausse déclaration, d'une fraude ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels. Le décret peut seulement faire suite à la présentation d'un rapport du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. La Loi énonce la procédure que le ministre doit suivre, à commencer par la communication d'un avis à la personne concernée. Celle-ci peut demander que le ministre renvoie l'affaire devant la Cour fédérale. Dans ce cas, avant que le ministre puisse présenter un rapport au Cabinet, le juge de la Cour doit déterminer si, selon la prépondérance des probabilités, la personne a obtenu sa citoyenneté par des moyens inacceptables.

Le projet de loi C-18 aurait eu pour effet de modifier le mécanisme de révocation en supprimant le rôle du gouverneur en conseil et en le simplifiant considérablement. Il ne proposait toutefois pas de changer les motifs qui justifient une demande de révocation, à savoir une fausse déclaration, une fraude ou la dissimulation intentionnelle de faits essentiels.

La plupart des témoins étaient favorables à l'idée de transférer aux tribunaux le pouvoir de révocation détenu par le Cabinet. Selon eux, les questions importantes de fait et de droit devaient être tranchées dans le cadre du processus judiciaire normal, à l'abri des ingérences politiques. Il y a cependant eu un débat sérieux sur la norme de preuve, beaucoup de témoins faisant valoir que la norme civile appliquée actuellement dans les audiences de la Cour fédérale en matière de citoyenneté ne protège pas suffisamment les citoyens.

Le Comité est d'avis que la future *Loi sur la citoyenneté* devrait préciser la norme de preuve applicable dans les procédures de révocation et il exhorte le gouvernement à tenir compte des ramifications extrêmement sérieuses du décret de révocation. Les pires criminels de notre pays bénéficient de la présomption d'innocence et du fait que l'État est tenu de prouver qu'il y a eu infraction hors de tout doute raisonnable. Il est certain que la perte de la citoyenneté touche l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La future *Loi sur la citoyenneté* doit donc traiter adéquatement cette importante question.

Le Comité précise encore une fois qu'il est inadmissible qu'un processus prévu par la loi sur la citoyenneté du Canada ait pour conséquence de rendre une personne apatride.

Il a aussi été question du regroupement, dans le projet de loi C-18, des processus de révocation et d'expulsion. À l'heure actuelle, si une personne voit sa citoyenneté révoquée, la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié doit entamer une deuxième procédure pour la faire déclarer interdite de territoire au Canada. Le projet de loi C-18 aurait habilité le ministre à demander à la Cour fédérale un deuxième jugement portant interdiction de territoire après une décision de révocation. Les règles techniques de présentation de la preuve se seraient appliquées à une audience de révocation, mais le juge aurait pu recevoir les éléments de preuve qu'il juge crédibles ou dignes de foi en vue de l'audience d'interdiction de territoire.

De nombreux témoins étaient favorables à la simplication du mécanisme de renvoi, mais le Comité espère que le gouvernement pourra apaiser les craintes concernant la norme de preuve.

ii) Révocation par la délivrance d'un certificat pour des raisons de sécurité

Le projet de loi C-18 aurait aussi permis d'établir un mécanisme spécial de révocation pour les personnes accusées de terrorisme, de crimes de guerre ou de participation au crime organisé. Il aurait garanti la confidentialité des renseignements utilisés dans les affaires où un juge statue que leur divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Le juge ne ferait établir qu'un résumé de la preuve, qui exclurait tout renseignement de nature délicate. Cette procédure correspond à celle décrite aux articles 76 à 81 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui visent à protéger la confidentialité des renseignements pour des motifs de sécurité. Comme dans le cas de la procédure de révocation « ordinaire », il était prévu que la décision de révoquer la citoyenneté serait rendue en fonction de la prépondérance des probabilités. En revanche, cette décision n'était pas susceptible d'appel ou de contrôle judiciaire.

Les témoins qui ont attiré l'attention sur ce mécanisme s'y opposaient farouchement; selon eux, il viole les principes les plus fondamentaux de l'application régulière de la loi. Le Comité comprend que des actions en justice ont été intentées dans le contexte de l'immigration. Le mécanisme de révocation par la délivrance d'un certificat a été maintenu jusqu'ici, mais d'autres affaires sont en instance.

Le Comité trouve dérangeant le mécanisme de révocation par la délivrance d'un certificat pour des raisons de sécurité. Il signale la tenue prochaine d'un examen parlementaire de la *Loi antiterroriste* du Canada. Le ministre de la Justice a suggéré d'intégrer à l'examen une évaluation d'autres lois portant sur la protection de renseignements de nature délicate. Le Comité estime que, d'ici à ce

que les résultats de l'examen soient connus, il ne serait pas opportun d'intégrer dans l'actuelle *Loi sur la citoyenneté* un mécanisme de ce genre.

Le Comité comprend que, dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de protéger des sources, y compris les renseignements fournis en toute confidentialité par des gouvernements étrangers. Il note toutefois que les dispositions de la *Loi sur la preuve au Canada* permettent déjà au gouvernement de protéger des renseignements de nature délicate dans le cadre de n'importe quelle instance en délivrant un certificat qui en interdit la divulgation.

iii) Annulation

Outre qu'il instituait des mécanismes de révocation, le projet de loi C-18 donnait au ministre un nouveau pouvoir, celui de prendre un arrêté d'annulation qui aurait eu pour effet de déclarer nulle l'acquisition, la conservation, la répudiation ou la réintégration de la citoyenneté. Il établissait un délai de prescription — le pouvoir devait être exercé dans les cinq ans suivant la décision initiale sur la citoyenneté — et prévoyait donner avis de l'arrêté à l'intéressé, qui pouvait ensuite faire des démarches auprès du ministre. Le projet de loi n'autorisait pas d'audience en bonne et due forme ni d'appel de l'arrêté d'annulation. La décision pouvait être soumise à un contrôle judiciaire de la Cour fédérale, mais les motifs étaient beaucoup plus limités que dans le cas d'un appel.

De nombreux témoins ont émis l'opinion que le mécanisme d'annulation créerait une catégorie de « citoyens à l'essai » et ont soutenu qu'il fallait le supprimer. D'autres ont réclamé de meilleures garanties de l'application régulière de la loi, telles qu'un décideur indépendant et un droit d'appel.

Le Comité est sensible aux réserves exprimées par les témoins et met en doute la nécessité d'un mécanisme administratif d'annulation. Le gouvernement a indiqué son intention de proposer un mécanisme de révocation purement judiciaire pour dissiper la perception d'iniquité que donne le système actuel. Il semblerait donc aberrant de vouloir instaurer un pouvoir administratif de révocation qui exclurait toute possibilité d'appel.

5. Dispositions transitoires

Le nouveau projet de loi sur la citoyenneté devra bien sûr aborder la question des procédures entamées dans le cadre de la loi actuelle. Doit-on les abandonner et, s'il y a lieu, en engager d'autres en vertu de la nouvelle loi? Dans le projet de loi C-18, le gouvernement avait proposé une disposition transitoire qui aurait permis de poursuivre, en vertu de la Loi existante, les procédures de révocation en cours si l'on avait déjà reçu certains éléments de preuve ou si une décision avait déjà été rendue par la Cour fédérale.

Certains témoins se sont opposés à la poursuite des procédures dans le contexte de la loi existante. Ils ont fait valoir que si le Parlement jugeait bon d'adopter une démarche purement judiciaire parce que la pratique actuelle donnait

l'impression d'être injuste, il était illogique de maintenir les procédures en cours. D'après certains, l'idée équivalait à abolir la peine capitale tout en permettant l'exécution d'une personne dont le procès était déjà commencé ou qu'on avait déjà condamnée à mort au moment où la loi a été modifiée.

À l'instar des témoins, les membres du Comité entretiennent des réserves quant au maintien des procédures de révocation déjà entamées lorsque la nouvelle Loi entrera en vigueur. Le nouveau texte de loi visera évidemment à améliorer le système actuel. Il vaudrait peut-être mieux par conséquent que les personnes engagées dans une procédure de révocation au moment où la nouvelle loi entrera en vigueur aient le choix de poursuivre en vertu de la nouvelle loi ou de la *Loi sur la citoyenneté de 1977*.

6. Réintégration dans la citoyenneté : les Canadiens déchus

Une autre question a beaucoup retenu l'attention : celle des citoyens nés au Canada qui ont perdu leur qualité de citoyen lorsqu'ils étaient mineurs parce que leur « parent responsable » a pris la citoyenneté d'un autre pays. On dit que ces Canadiens ont été déchus de leur citoyenneté

De 1947, année d'entrée en vigueur de la première *Loi sur la citoyenneté*, à février 1977, année où l'actuelle loi a remplacé l'ancienne, la double citoyenneté n'était pas reconnue. Cette non-reconnaissance n'était pas inhabituelle à l'époque et en fait bien des pays ne permettent toujours pas aujourd'hui à leurs citoyens de détenir une seconde nationalité. Cependant, le Comité a entendu maints témoignages concernant les difficultés entraînées par cette disposition et les anomalies qui ont résulté du paragraphe 18(1) de la Loi de 1947, qui se lit comme suit :

> Lorsque le parent responsable d'un enfant mineur cesse d'être un citoyen canadien aux termes de l'article 16 [acquisition d'une autre nationalité] ou de l'article 17 [répudiation en cas de double nationalité] l'enfant cesse dès lors d'être un citoyen canadien, si, d'après les lois d'un autre pays que le Canada, il est ou devient alors un ressortissant ou citoyen de cet autre pays.

L'expression « parent responsable » a été définie dans la Loi comme désignant le père si l'enfant était né dans les liens du mariage, ou la mère si l'enfant était né en dehors des liens du mariage ou si la mère était veuve ou avait la garde légale de l'enfant par ordonnance de la cour. Ainsi, un enfant né au Canada qui recevait automatiquement une autre citoyenneté par son père perdait son statut de citoyen canadien même si sa mère restait canadienne et qu'elle voulait que son enfant reste canadien également. Les questions temporelles donnent lieu à une autre anomalie évidente. Ainsi, un enfant né au Canada et dont le père a pris une autre citoyenneté le 15 février 1977 a gardé son statut de citoyen canadien, mais si son père a été naturalisé dans un autre pays à peine un jour avant, l'enfant a perdu la citoyenneté de son pays de naissance.

Les incongruités ne s'arrêtent pas là. Le Comité remarque que l'ancienne Loi obligeait les enfants nés à l'étranger d'une mère canadienne à subir des contrôles de sécurité et à prêter serment avant de recevoir la citoyenneté, alors que les enfants nés à l'étranger d'un père canadien obtenaient leur citoyenneté simplement en en faisant la demande. La Cour suprême du Canada a statué que cela violait la disposition d'égalité de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*[2]. Il se trouve donc que des enfants nés à l'étranger d'une mère canadienne ont maintenant un droit automatique à la citoyenneté tandis que des enfants nés au Canada d'une mère canadienne ont pu perdre leur citoyenneté canadienne si le père a pris une autre nationalité entre 1947 et 1977. Il est pour le moins étrange que, dans une famille d'émigrés, les enfants nés au Canada perdaient leur citoyenneté canadienne si leur père prenait une autre nationalité à l'intérieur de la période concernée, tandis que les enfants nés d'un parent canadien à l'étranger ne la perdaient pas.

En ce moment, une personne qui a perdu sa citoyenneté canadienne par suite du paragraphe 18(1) de la Loi de 1947 doit devenir résident permanent et avoir résidé au Canada pendant un an immédiatement avant de faire sa demande de citoyenneté. Bien que l'obligation de résidence pour retrouver la citoyenneté soit plus courte que pour les citoyens qui en sont à leur première demande, il était encore obligatoire jusqu'à récemment que le demandeur obtienne la résidence permanente de la manière habituelle, c'est-à-dire qu'il devait entrer dans une des catégories d'immigration existantes, comme les travailleurs qualifiés (le système de points) ou le parrainage-parent. Cependant, en mai 2003, le ministre Denis Coderre a annoncé que les personnes qui cessaient d'être des citoyens pendant qu'elles étaient mineures n'auraient plus besoin de satisfaire aux critères habituels de sélection; elles seraient automatiquement admissibles au statut de résident permanent sauf qu'elles seraient tenues de satisfaire à d'autres règles d'admissibilité, notamment au chapitre de la santé publique, de la criminalité, de la sécurité et des finances. Ainsi donc, la nouvelle politique permet à ces personnes d'être acceptées comme résidents permanents dans la mesure où elles peuvent subvenir à leurs besoins et qu'elles ne sont pas inadmissibles pour des raisons de criminalité ou de sécurité. Elles sont exemptées de la règle d'inadmissibilité médicale pour cause de recours excessif au système de santé, mais elles doivent payer les frais habituels de traitement et d'établissement de 1 475 $ par adulte.

Certains Canadiens déchus reprochent à cette politique de ne pas aller assez loin. Ils déplorent vivement l'obligation qu'ils ont de demander la résidence permanente alors qu'ils estiment *être* citoyens canadiens et qu'un droit acquis par la naissance leur a été injustement retiré. Ils font aussi valoir qu'il est difficile pour bon nombre d'entre eux de satisfaire à l'obligation de résidence étant donné leurs engagements familiaux et professionnels. Certes, le projet de loi C-18 aurait modifié l'obligation de résidence pour donner une certaine souplesse dans le délai imparti pour satisfaire à cette condition — on a proposé que le demandeur doive seulement être présent au Canada pendant 365 jours au cours des deux années

---

[2] *Benner c. Canada (Secrétariat d'État)*, [1997] 1 R.C.S. 358.

précédant la demande — mais les témoins se sont clairement opposés au principe de la condition préalable de résidence permanente et, à leurs yeux, retoucher ce mécanisme n'est pas une solution satisfaisante.

Les personnes ayant perdu leur citoyenneté au moment d'émigrer avec leurs parents entre 1947 et 1977 se comptent peut-être par dizaines de milliers. Si on leur donne le droit absolu de revenir au Canada en tant que citoyens, il est alors possible que des milliers de personnes n'ayant pas payé d'impôts au Canada puissent se prévaloir des services sociaux et des prestations de maladie du Canada. La question des restrictions concernant la moralité des personnes qui demandent la réintégration dans leur citoyenneté a également été débattue, certains faisant valoir que l'assouplissement des conditions actuelles pourrait donner à des criminels condamnés l'admissibilité au rétablissement de leur citoyenneté canadienne. Le Comité signale toutefois que les projets de loi d'initiative parlementaire portant sur la situation des Canadiens déchus n'auraient pas primé sur les questions de sécurité nationale. Le projet de loi S-2 de l'actuelle session parlementaire, par exemple, ne changerait pas le fait qu'une personne demandant le rétablissement de sa citoyenneté pourrait essuyer un refus si le Cabinet fédéral jugeait qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle s'engagerait dans une activité qui menacerait la sécurité du Canada ou ferait partie d'un réseau organisé de criminels.

De toute façon, les citoyens canadiens peuvent aujourd'hui quitter le pays et revenir librement en tant que citoyens par la suite, peu importe qu'ils aient ou non versé des impôts au Canada ou aient été condamnés pour des crimes dans l'intervalle. La démarcation arbitraire du 15 février 1977 est troublante aux yeux du Comité.

Le Comité recommande que toute personne née au Canada qui a perdu sa citoyenneté canadienne pendant son enfance parce que son parent a acquis la nationalité d'un autre pays soit admissible à réintégrer sa citoyenneté sans devoir au préalable devenir résident permanent et sans devoir satisfaire à une obligation de résidence.

7. Refus du gouverneur en conseil d'accorder la citoyenneté

L'article 21 du projet de loi C-18 contenait une disposition litigieuse qui aurait autorisé le Cabinet à refuser la citoyenneté à un demandeur lorsqu'il existait « des motifs raisonnables de croire qu'une personne a fait preuve d'un grave mépris à l'égard des principes et des valeurs sur lesquels se fonde une société libre et démocratique ». Le but déclaré de cette disposition était de refuser d'accorder la citoyenneté aux personnes qui font publiquement la promotion de la haine ou qu'on sait avoir commis à l'étranger des crimes horribles pour lesquels elles n'ont jamais été condamnées.

Mais quels sont les principes et les valeurs que cette disposition d'intérêt public comporterait? Dans l'affaire *R.* c. *Oakes*[3], l'ancien juge en chef Dickson fait référence aux valeurs sous-tendant une société libre et démocratique dans son analyse de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. À la page 136 de la décision *Oakes*, le juge en chef Dickson déclare :

> Les tribunaux doivent être guidés par des valeurs et des principes essentiels à une société libre et démocratique, lesquels comprennent, selon moi, le respect de la dignité inhérente de l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociales, l'acceptation d'une grande diversité de croyances, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société.

Ces valeurs ne sont que des exemples et ne sont donc pas les seules possibles. Mais justement, quelles autres valeurs pourrait-on inclure? On a déjà essayé de définir les principes qui sous-tendent notre société. Par exemple, dans le cadre de la Commission des citoyens, Keith Spicer a cerné certaines valeurs canadiennes fondamentales : égalité et justice, respect des minorités, consultation et dialogue, adaptation et tolérance, compassion et générosité, respect de la beauté naturelle du Canada, et respect de l'image de paix, de liberté et de changement non violent projetée par le Canada[4]. Ces valeurs pourraient-elles être invoquées pour refuser la citoyenneté?

L'éminent constitutionnaliste Peter Hogg affirme que la référence à une société libre et démocratique est trop vague pour vraiment faciliter l'évaluation des objectifs législatifs dans le cadre d'une analyse de l'article 1. Il signale que les tribunaux ont accepté de nombreux motifs de limitation des droits de la Charte et les ont trouvés conformes aux valeurs démocratiques canadiennes[5]. On peut donc soutenir, en ce qui a trait à cet article du projet de loi C-18, que ce qui constituerait des motifs de refus de la citoyenneté est tout aussi nébuleux. Citoyenneté et Immigration Canada a indiqué que la disposition pourrait servir à cibler les personnes qui incitent à la haine, par exemple, mais qu'elle pourrait certainement s'appliquer à d'autres situations encore inconnues. Selon certains témoins, ce point pourrait être problématique. Comme l'un d'eux l'a indiqué :

> Dans ce domaine, il vaut mieux être précis plutôt que général. Une limitation de la liberté d'expression peut résister à une contestation invoquant la Charte seulement si l'atteinte au droit est minime. Le problème qui est à la source de la disposition dans le projet de loi, à savoir les propos haineux, devrait être mentionné expressément.

---

3 [1986] 1 R.C.S. 103.

4 SPICER, Keith, « Values in Search of a Nation », dans Robert K. Earle et John D. Wirth, (dirs), *Identities in North America: The Search for Community*, Stanford University Press, Stanford, 1995, p. 13-28.

5 HOGG, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Scarborough, 1997, vol. 2, p. 35-5.

Le Comité n'est pas convaincu que le pouvoir du Cabinet d'invoquer des motifs vaguement formulés pour refuser la citoyenneté à des demandeurs répondant par ailleurs aux autres conditions soit nécessaire ni même approprié. Il déplore, comme les témoins, que le projet de loi C-18 ne prévoie pas de droit d'appel ou d'examen judiciaire en cas de refus de la citoyenneté par le gouverneur en conseil.

8. Interdictions

En ce moment, les interdictions pouvant justifier un refus de citoyenneté ont trait principalement à une activité criminelle au Canada ou à l'étranger, ou à des affaires d'immigration non réglées. Le projet de loi C-18 aurait allongé quelque peu la liste. Les infractions punissables par la loi qui ont été commises à l'extérieur du Canada auraient été prises en considération et traitées de la même manière que celles commises au Canada. L'interdiction liée aux infractions commises à l'étranger se serait appliquée à tout le processus criminel : mise en accusation, procès, demandes d'appel et d'examen à l'égard de l'infraction. Une nouvelle interdiction se serait traduite, dans le projet de loi C-18, par un report d'un an de l'attribution de la citoyenneté lorsque la personne aurait été condamnée pour deux ou plus de deux infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité. Le projet de loi aurait également privé de la citoyenneté toute personne faisant l'objet d'une mesure de renvoi ou d'une enquête en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* qui aurait pu aboutir au retrait ou à la perte du statut de résidence permanente.

Ce fut la question des accusations et des condamnations criminelles à l'extérieur du Canada que les témoins ont trouvée la plus problématique. Beaucoup de systèmes judiciaires étrangers ne peuvent pas se comparer à celui du Canada et les témoins ont incité les membres du Comité à tenir compte de la criminalisation des activités politiques dans certains pays. On a également jugé déraisonnable le fait que le projet de loi C-18 aurait fait d'une accusation en instance à l'étranger une interdiction permanente aux fins de l'obtention de la citoyenneté.

Le Comité partage les inquiétudes des témoins concernant les condamnations et les accusations en suspens à l'étranger qui rendent des demandeurs inadmissibles à la citoyenneté. Le gouvernement devrait envisager d'établir un mécanisme permettant de s'assurer que ces accusations ne sont pas abusives ni qu'elles résultent d'un processus judiciaire injuste.

9. Le rôle des responsables de la citoyenneté (juges ou commissaires)

Dans la Loi actuelle, les juges de la citoyenneté ont la responsabilité de trancher les demandes de citoyenneté, de présider les cérémonies de citoyenneté et de faire prêter serment aux nouveaux citoyens. Ils sont nommés par le gouverneur en conseil et sont considérés comme sans lien avec le ministère.

Le projet de loi C-18 aurait éliminé les postes de juge de la citoyenneté. Leurs fonctions fondamentales auraient été assumées par des fonctionnaires sous l'autorité déléguée du ministre. Les fonctions cérémoniales auraient été confiées à des commissaires à la citoyenneté à temps plein ou à temps partiel, nommés par le gouverneur en conseil.

Essentiellement, on a suggéré que les pouvoirs de décision concernant l'attribution de la citoyenneté revêtent un caractère administratif et soient confiés aux employés du Ministère. Les responsables de Citoyenneté et Immigration ont fait valoir que le système n'en serait que plus efficace, surtout si l'on parvenait à dissiper en grande partie la nature discrétionnaire de ces décisions en précisant les conditions de citoyenneté, comme la résidence et les connaissances.

Le Comité espère que la future loi tiendra compte de l'importance soulignée par les témoins que ce soit une personne indépendante du ministère qui exerce le pouvoir discrétionnaire associé à l'attribution de la citoyenneté pour les obligations de résidence et de connaissance suffisante. Il tient cependant à préciser que, lorsqu'il fait état de pouvoir discrétionnaire, il n'évoque pas les cas d'inadmissibilité liés à la criminalité ou à la sécurité nationale. Il a suggéré que le gouvernement envisage la possibilité d'établir un mécanisme servant à évaluer les accusations et les condamnations à l'étranger, mais il ne croit pas qu'un pouvoir discrétionnaire doive être exercé dans l'attribution de la citoyenneté lorsque des interdictions sont en jeu pour des raisons de criminalité et de sécurité.

10. Serment de citoyenneté

L'actuel serment de citoyenneté se lit comme suit :

> Je jure fidélité et sincère allégeance à Sa Majesté la Reine Elizabeth II, Reine du Canada, à ses héritiers et successeurs et je jure d'observer fidèlement les lois du Canada et de remplir loyalement mes obligations de citoyen canadien.

Le projet de loi C-18 avait proposé que le serment se lise plutôt comme suit :

> Dorénavant, je promets fidélité et allégeance au Canada et à Sa Majesté la Reine Elizabeth II, Reine du Canada. Je m'engage à respecter les droits et libertés de notre pays, à préserver ses valeurs démocratiques, à observer fidèlement ses lois, et à remplir mes devoirs et obligations de citoyen(ne) canadien(ne).

Le Comité a reçu diverses recommandations concernant le serment. Dans certaines, on disait qu'il fallait faire spécifiquement référence à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans d'autres, on disait qu'il fallait supprimer la mention de la reine. Les opinions des témoins étaient divisées sur ce point, mais il est apparu clairement au Comité que le libellé du serment est une question importante et litigieuse.

Le Comité n'est pas en mesure actuellement de proposer sa propre version du serment de citoyenneté, mais il espère que le gouvernement tiendra compte des suggestions des témoins au moment de rédiger une déclaration qui donnera forme aux droits et responsabilités des citoyens du Canada. Il reconnaît l'importance d'associer la population à ce processus; lorsque le projet de loi sur la citoyenneté lui sera renvoyé au cours de l'actuelle session parlementaire, il compte solliciter l'avis des Canadiens.

11. Adoption

Les citoyens canadiens qui adoptent des enfants à l'étranger doivent souvent se plier à de longues procédures avant de pouvoir les amener au pays. En revanche, les enfants nés à l'étranger de citoyens canadiens obtiennent automatiquement leur citoyenneté. Actuellement, un enfant né à l'étranger qui est adopté par un Canadien doit d'abord obtenir son statut de résident permanent. Une fois remplies l'obligation de résidence et d'autres exigences de la *Loi sur la citoyenneté*, une demande de naturalisation peut être présentée. La procédure d'immigration peut être laborieuse, elle exige que l'enfant subisse des examens médicaux et elle occasionne des frais d'administration importants.

Le projet de loi C-18 aurait permis à un enfant étranger adopté par un citoyen canadien de recevoir sa citoyenneté sans devenir d'abord résident permanent. Pour respecter la convention de La Haye sur l'adoption internationale, le projet de loi exigeait que l'adoption à l'étranger réponde à des critères bien précis. Il fallait que l'adoption :

- soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant;
- crée un véritable lien de filiation;
- soit conforme aux lois du lieu de l'adoption et du lieu de résidence de l'adoptant;
- ne vise pas à contourner la loi sur l'immigration ou la citoyenneté.

Ces mesures ont aussi été proposées dans le projet de loi C-16 (antérieur au projet de loi C-18), que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes avait étudié et modifié et que la Chambre avait adopté le 30 mai 2000. Le projet de loi C-18 introduisait toutefois une nouveauté, à savoir une disposition qui permettait d'adopter une personne de 18 ans ou plus, à la condition qu'un véritable lien de filiation ait été établi avant que l'enfant ait 18 ans. Cette disposition aurait pu être utile pour un petit nombre de candidats à l'adoption qui entretenaient un lien depuis des années — par exemple avec un enfant en famille d'accueil — mais qui avaient entrepris des démarches d'adoption sur le tard.

Dans l'étude du projet de loi C-18 par le Comité, certains témoins ont exprimé des réserves. L'une d'elles était que le rejet d'une demande de citoyenneté

pour un enfant adopté pouvait seulement faire l'objet d'un contrôle judiciaire à la Cour fédérale, alors que le rejet d'une demande de parrainage aux fins de la résidence permanente peut souvent être porté en appel pour des motifs d'ordre humanitaire auprès de la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Des témoins ont indiqué que, dans le cas des enfants adoptés, il serait illogique d'avoir un processus de révision moins poussé pour les demandes de citoyenneté que pour les demandes d'immigration.

La plupart des témoins étaient toutefois d'avis que la mesure proposée constituait un pas dans la bonne direction et qu'elle serait avantageuse pour les enfants adoptés et leur famille.

Le Comité recommande de tenir compte de la problématique soulevée par les témoins concernant les droits d'appel des Canadiens qui adoptent à l'étranger.

12. Retards dans le traitement

Les membres du Comité sont bien conscients des longs délais de traitement des demandes de citoyenneté. Il serait en fait difficile de trouver un seul député dont le bureau de circonscription n'a pas eu à se débattre avec la question au nom de demandeurs tenus d'attendre pendant un an ou même plus pour obtenir leur citoyenneté. Le Comité comprend que les retards peuvent résulter d'une multitude de facteurs et qu'une des causes importantes est le manque de ressources au ministère.

Le Comité est bien conscient que la loi ne parviendra pas à elle seule à régler la question des arriérés de traitement des demandes. Il est à espérer cependant que l'on accordera beaucoup d'importance à une approche centrée sur la clientèle — raccourcir la durée de traitement et mieux informer le demandeur quant à la date de la réponse — au moment de rédiger la nouvelle loi.

PRINCIPES DIRECTEURS

Faute de temps, le Comité n'a pas été en mesure de s'engager dans une étude et une discussion approfondies des grands principes qui devraient constituer le fondement d'une nouvelle *Loi sur la citoyenneté*. Voici cependant quelques-uns des principes suggérés par les témoins et dont il faudrait tenir compte dans la formulation de la loi. Comme pour le serment de citoyenneté, le Comité estime que, lorsque le gouvernement dépose un projet de loi sur la citoyenneté, la population devrait jouer un rôle dans la définition des éléments essentiels de la citoyenneté canadienne.

Le Comité soumet au gouvernement les principes généraux suivants, dont certains pourraient, selon lui, tenir lieu de préambule dans la loi :

- Le traitement des citoyens nés au Canada et des citoyens naturalisés doit être égal;

- Il ne devrait pas y avoir de statut de citoyenneté « probatoire »;
- La loi devrait insister sur le statut du français et de l'anglais comme langues officielles du Canada;
- La citoyenneté devrait être considérée comme un droit pour les personnes qui possèdent les qualités requises et non comme un privilège;
- Personne ne devrait être privé de sa citoyenneté canadienne si une telle décision devait rendre cette personne apatride;
- Toutes les décisions prises en vertu de la Loi devraient être prises par un décideur indépendant dans un processus judiciaire exempt de toute influence politique;
- La citoyenneté comporte des droits mais aussi des responsabilités.

Des exemplaires des procès-verbaux du Comité (*Réunions n^os^ 7, 8, 9 et 11)* sont déposés.

Respectueusement soumis,

Le président,

Andrew Telegdi

L'hon. Andrew Telegdi, député

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 25 novembre 2005
(*Séance n° 11*)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 15, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Andrew Telegdi, président.

Membres du Comité présents : David A. Anderson, Roger Clavet, Meili Faille, Hedy Fry, Bill Siksay, Andrew Telegdi et Lui Temelkovski.

Membres substituts présents : David Tilson pour Inky Mark.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Benjamin Dolin, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité poursuit son étude sur des questions concernant la citoyenneté.

Le Comité poursuit son étude d'une ébauche de rapport.

À 9 h 18, la séance est suspendue.

À 9 h 19, la séance reprend en public.

Sur motion de Roger Clavet, il est convenu, — Que Le comité permanent de la citoyenneté et l'immigration félicite Benjamin Dolin pour : la qualité de son rapport, la pertinence de la synthèse et l'à-propos de son contenu et la justesse des différents points de vues exprimés.

À 9 h 22, la séance est suspendue.

À 9 h 23, la séance reprend à huis clos.

Il est convenu, — Que le titre du rapport soit : « Actualiser les lois sur la citoyenneté au Canada : questions à examiner ».

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et l'analyste soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que l'ébauche du rapport, telle que modifiée, soit adoptée et que le Président soit habilité à le présenter à la Chambre.

Conformément à l'article 81(5) du Règlement, le Comité poursuit l'étude du Budget supplémentaire (A) 2004-2005 : crédits 1a, 5a et 10a sous la rubrique du ministère de la Citoyenneté et Immigration Canada renvoyé au Comité le jeudi 4 novembre 2004.

Il est convenu, — Que le crédit 1a est adopté.

Il est convenu, — Que le crédit 5a est adopté.

Il est convenu, — Que le crédit 10a est adopté.

IL EST ORDONNÉ, — Que le président fasse rapport à la Chambre des crédits 1a, 5a et 10a, inscrits sous la rubrique du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Le Comité entreprend l'examen de questions relatives aux travaux du Comité.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à planifier et à finaliser les budgets et les itinéraires du voyage du Comité en février et/ou en mars 2005, à présenter ledit budget ou lesdits budgets au sous-comité des budgets du Comité de liaison, que le personnel nécessaire accompagne le Comité lorsqu'il se déplacera d'un endroit à l'autre à l'intérieur du Canada, et que le président soit autorisé à demander un ordre de renvoi de la Chambre des communes pour le voyage du Comité.

À 11 h 00, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier de Comité

William Farrell